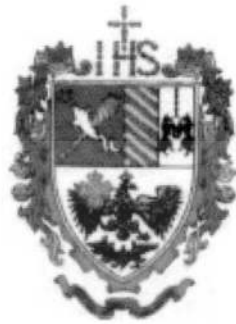


UNIVERSIDAD DEL SALVADOR – FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



La Evolución de la Política Exterior Argentina al 2020

Tesis de Licenciatura Relaciones internacionales

Por: Benjamín E. Echeverz

Septiembre 2011

4to año Relaciones Internacionales

UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

La Evolución de la Política Exterior Argentina al 2020.

Contenido

1.	Introducción.	3
2.	Alcance del Problema.	8
3.	Antecedentes Históricos: 27 años de Democracia.	10
3.1	La vuelta a la Democracia: Gobierno de Alfonsín.	11
3.2	Menem: “relaciones carnales”	15
3.3	De la Rúa: el quiebre de un ciclo.	19
3.4	Post alineamiento automático: Duhalde-Kirchner, modificación de los Ejes estructurantes de la Política Exterior Argentina.	22
3.5	Conclusión Parcial:	31
4.0	<i>Actualizado de</i> Situación Actual.	35
4.1	Contexto Internacional	35
4.2	Contexto Interno	38
4.3	Política Exterior	45
4.4	Conclusión Parcial.	48
5.0	Análisis Estratégico de los Actores	51
6.0	Proyección de Escenarios	63
	El sueño de Próceres, la visión de Bolívar y San Martín.	63
	Condenados a vivir en la cornisa.	67
	Una de tango, un paso adelante dos para atrás.	70
	Conclusión Final y Comentarios.	75
	Bibliografía.	78
	Anexos:	83

1. Introducción.

En el 2001 la Argentina, volvió a tener como es la costumbre el comienzo del siglo 20, una nueva crisis económica y política. Durante la misma, se deslegitimizó por completo la institucionalidad democrática, que aunque no fue suplantada por otro tipo de gobierno, si debió pasar por una revisión de los paradigmas utilizados durante el último gobierno. Esta revisión, más social y política, que académica, demonizó en conjunto el paradigma político-económico menemista¹, sin discernir entre los aciertos y desaciertos. Lo que también comprendió el abandono de la manera de hacer política exterior, que llevo al país a ocupar lugares, no poco importantes dentro del sistema internacional, para un Estado que apenas un lustro atrás parecía sumido en el caos. Este abandono de la política exterior menemista sumado a la crisis económica interna, hizo que la Argentina se desacoplara del resto del mundo. Con el default declarado a principios de 2002, perdió nuevamente toda credibilidad y se le cerraron todas las puertas a la posibilidad de financiamiento externo, cayó estrepitosamente la inversión extranjera directa. En lo político, la crisis interna absorbió toda la atención de la clase dirigente y le resto cualquier autoridad moral para proponer iniciativas al sistema internacional. De esta manera, perdió aun más relevancia y dejo decididamente de ser el actor de referencia en la región.

A partir de esta crisis, el mundo pareció darles un respiro a los países en conocidos como “en vías de desarrollo” y en especial a la Argentina. Se ha generado un cambio importante a nivel de la estructura del comercio. El exceso de crédito, el crecimiento económico de China y otras naciones emergentes con alta densidad poblacional, que se transformaron en un aumento de la demanda y precios de los commodities, apuntalaron el crecimiento del país y de toda la región latinoamericana.

El país al igual que la región continúa teniendo economías mayormente primario exportadoras, lo cual en otros años esto ha probado ser una apuesta de corto plazo. Pero como se menciono y se analizara más adelante en profundidad, es un nuevo mundo en el que no se producen granos para países ricos, sino alimentos para países en crecimiento.

A nivel regional, un crecimiento parejo y despojado de la feroz competencia por los recursos, de otros tiempos, en paralelo con la emergencia de líderes latinoamericanos con una clara vocación de unión y cooperación regional, llevaron a que por primera vez desde la independencia latinoamericana se diera un espacio para una unión racional y realista.

Ante este contexto los funcionarios de los últimos dos gobiernos, parecen haber empezado a desandar un camino que puede llevar a una reinserción internacional, pero aun, se mantienen el comportamiento errático y la tendencia a la desmesura de antaño lo que hace que este camino no se transite con seguridad.

En el presente trabajo pretende analizar los antecedentes, el presente y presentar los posibles escenarios futuros sobre la evolución de la Política Exterior Argentina hacia el 2020. Como lo expresa la definición del problema,

¹ El liberalismo económico y político, las relaciones “especiales” con EE.UU. y los organismos multilaterales de crédito

el objetivo de este trabajo es desarrollar escenarios de tipo político-estratégico, que sirva como marco operativo de cuáles son las opciones nacionales en el sistema internacional que se avecina. Para llevar a cabo este objetivo es necesario abordar el tema desde otros puntos de vistas que ayudan a dilucidar el interrogante, como la economía y los recursos naturales. Por lo que es el entendimiento de este trabajo que las variables de índole política eran insuficientes para explicar el problema aquí planteado, y mucho menos para desarrollar escenarios con capacidad predictiva. Es por esto que hace falta abordarlo desde otras dimensiones como la Diplomática, la Económica e Internacional.

Lo expuesto en este apartado, nos lleva plantearnos una pregunta, la cual se intentara develar a lo largo de este trabajo. Las siguientes son una serie de preguntas que este trabajo intentara responder y que servirán de guía para desarrollar los escenarios y conclusiones satisfactorias:

¿Qué incidencia tiene el contexto interno en la Argentina, en su política exterior?

¿Hacia dónde se encaminan las relaciones diplomáticas de la Argentina? ¿Cuál será la relación con la región, la UE, EE.UU. y China?

¿Cuál será el papel de la Argentina en los organismos internacionales? ¿Cuál será la relación con los organismos multilaterales de crédito?

¿Podrá la Argentina reinsertarse al sistema internacional de forma estable?

De hacerlo. ¿Sera como potencia mundial, como potencia regional o como actor de reparto del sistema internacional?

¿Volverá la Argentina a ser un actor relevante a nivel internacional?

¿Cuál será el efecto de la crisis internacional en su política exterior?

Y por último: ¿Cuál será la evolución de la Política Exterior Argentina hacia el 2020?

La hipótesis de este trabajo es que con un correcto manejo de la política exterior, que se maneje con mesura, que comprenda una visión a largo plazo y que potencie los acuerdos por sobre las divergencias con los actores relevantes del sistema internacional, la Argentina puede volver a tener en el mediano plazo un papel mucho más relevante. Para ello debe en principio reconocer sus debilidades, sus capacidades y las oportunidades que el mundo le ofrece.

La Argentina es un productor de alimentos con ventajas comparativas sobre gran parte de sus competidores, que junto a Brasil y los demás miembros del Mercosur representan el mayor bloque exportador de cereales y oleaginosas del mundo. En un mundo que cada vez tiene más habitantes y con un poder de compra cada vez mayor. Que demanda alimentos con un valor nutritivo mayor.

Aunque como productor de alimentos, por si sola fracasara, quedando relegada a ser exportadora de materias primas y una economía tomadora de precios. Pero como parte de un conjunto mayor, darle un marco para el desarrollo a su industria y exportar bienes con mayor valor agregado, haciendo valer su derecho al desarrollo integral.

Actualmente cuenta para esto con dos marcos institucionales extremadamente ventajosos, que presentan las oportunidades para que la Argentina en primer lugar y la región en general, hagan valer sus potencialidades. El Mercosur como bloque comercial desarrollado, el cual debe ser profundizado y la UNASUR, como potencialidad que engloba a toda la región de Sudamérica. Son la oportunidad para hacer valer en el mundo sus voces y sus economías y conseguir de esta manera desarrollarse.

Marco Teórico:

Para llevar a cabo este trabajo es necesario hacer algunas aclaraciones conceptuales con el fin de evitar ambigüedades y contradicciones a la hora de analizar los antecedentes y la evolución de la política exterior argentina. Es decir hacer una definición de los conceptos a tener en cuenta a lo largo de este trabajo, un lente que permita analizar mejor la realidad y descifrar cuales son las variables interactuantes.

Los dos conceptos centrales a definir son, por un lado el comportamiento externo de un Estado, es decir la política exterior, que es lo que implica este concepto. En segundo lugar, para explicar la evolución, hay que definir el concepto de cambio en la política exterior.

Las teorías clásicas, desarrolladas en general por teóricos anglo-norteamericanos, tienen éxito en explicar porque Estados con características disimiles se comportan de manera parecida ante similares cambios en la coyuntura internacional. Conceptos como la existencia de un Estado antropomorfo que comprende a un actor racional, unificado y que separa a la política interna de la exterior, tiene ciertas limitaciones. Ya que una teoría que trata a los Estados como actores unitarios y racionales, condicionados únicamente por la estructura del sistema internacional u otros actores, una generalidad que estipula que ante mismos estímulos, hay similares comportamientos y carece de herramientas para explicar cambios en la política exterior sin que haya cambios en el sistema internacional.

Las definiciones conceptuales elegidas, que parecen tener un mayor poder explicativo y predictivo. Son aquellas enunciadas por Russel² en "La política exterior y la toma de decisiones en América Latina". En primer lugar que por política exterior se entiende "...el área particular de acción política gubernamental que abarca tres dimensiones analíticamente separables –político-diplomático, militar-estratégica y económica- y que se proyecta al ámbito externo frente a una amplia gama de actores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, tanto en el plano bilateral como multilateral."³ Lasagna⁴ por su parte la describe como una actividad, que en

² Roberto Russell: es Profesor Plenario y Director de la Maestría en Estudios Internacionales de la Universidad Torcuato Di Tella, en Argentina. Es Presidente de la Fundación Grupo Mayan.

³ Russell, R. (1990); "Política Exterior y toma de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas", en "Política Exterior y toma de decisiones en América Latina"; Edit. R. Russell.; Programa RIAL; Grupo Editor Latinoamericano Colección Estudios Internacionales; Bs As.; Pg. 255.

⁴ Lasagna, M.: Magister en Estudios Internacionales, Universidad de Chile. Doctorando en Ciencia Política, Universitat Autònoma de Barcelona.

cuanto actividad gubernamental, abarca no solo el escenario internacional (que es donde se desenvuelve dicha política), sino también el escenario interno que es donde se procesan las decisiones para dicha actividad.⁵ Por lo que Lasagna entiende que “un cambio en las propiedades del régimen político puede conducir a una alteración de la política exterior.”⁶ Entendiendo por las propiedades del régimen, “a la naturaleza de las relaciones Estado y sociedad; a los principios y valores en que se sustenta el régimen; y, finalmente, a los factores estructurales del propio régimen.”⁷

Las cuales aquí, a diferencia de lo que se destaca en las teorías clásicas, el comportamiento del Estado es permeable al cambio, no solo de la coyuntura internacional, pero de la interna también.

Siguiendo con el marco conceptual Russell, distingue entre dos elementos centrales que se hacen presentes en la toma de decisiones. Por un lado la estructura, la cual es integrada por aquellos “actores gubernamentales domésticos que tienen a un tiempo la capacidad de comprometer los recursos de una sociedad y evitar que la decisión adoptada pueda ser fácilmente revertida.”⁸ Es decir, comprende una dimensión estrictamente interna, en la que se hace referencia a “tamaño, diferenciación y especificación”⁹ de los actores (en cuanto personas físicas o burocráticas) que adoptan las decisiones.

Por otro lado, el autor define al proceso de toma de decisiones, como una dinámica de influencias en la que participan “actores gubernamentales y no gubernamentales, del país y del exterior, en una secuencia temporal que se inicia a partir del momento en que una conjunción de estímulos externos e internos requiere una decisión determinada hasta que la misma es efectivamente adoptada (estructura decisoria)”.¹⁰ Aquí a lo que hace referencia Russell, es “a la influencia, evaluación de la información y de las alternativas y adopción de decisiones.”¹¹ Que si bien quienes adoptan esas decisiones y las ponen en práctica son siempre actores gubernamentales internos, el autor admite aquí la puja de intereses en la que entran actores internos y externos. La distinción entre estructura y procesos decisorios, es que la primera de los decisores o de la burocracia que impone las decisiones haciendo uso de recursos internos.

En el mismo libro Russell define un concepto más que es preciso describir. Este es el “marco decisorio” o coyuntura con la cual está relacionada la adopción de cualquier decisión. Este marco, tal como lo define Russell está compuesto por 3 elementos: “a) estímulos y condicionamientos externos y domésticos, b) el “contexto macro

⁵ Lasagna, M.; “Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior”; en *Estudios Internacionales*, Santiago, Año XXVII, Nº 111, Julio-Septiembre 1995, pp. 387-409.

⁶ Lasagna, M.; “Cambio Institucional y Política exterior: un modelo explicativo”, en “Cambio político, transiciones y política exterior y de seguridad”; Revista Cidob d’AFERS Internacionals 32; Barcelona, Feb. 1996. PP. 45–64. Pg.46

⁷ Lasagna, M.; Ob. Cit. Pg. 46.

⁸ Russell, R. (1990); “Política Exterior y toma de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas”, en “Política Exterior y toma de decisiones en América Latina”; Edit. R. Russell.; Programa RIAL; Grupo Editor Latinoamericano Colección Estudios Internacionales; Bs As.; Pg. 256.

⁹ Ibíd.

¹⁰ Ibíd.

¹¹ Ibíd.

político” que abarca tanto las características generales del sistema político interno como los rasgos particulares de su política exterior; y c) el contexto específico de la decisión particular (nivel micro).¹² Esta misma estructura de análisis puede ampliarse para estudiar la política exterior en general de un país. Como se menciono anteriormente en la introducción, esto es lo que se procurara hacer.

Por todo lo explicado anteriormente, se considerada en este trabajo, que la política exterior lejos de ser fija, producto de la toma de decisiones de un actor racional y unificado, tratando de maximizar su beneficio y/o poder. Estas son tomadas por personas u órganos de gobierno, que negocian y tratan de imponer sus preferencias a las de otros actores insertos en la burocracia decisoria, en un contexto interno y externo dinámico, en el que múltiples variables interactúan y a menudo se co-determinan entre sí.



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

¹² Ibid.

2. Alcance del Problema

A continuación serán presentadas según el nivel de análisis, las distintas variables a analizar, su definición y sus categorías.

En la **Dimensión Interna** se analizarán 3 variables centrales para la evolución de la Política Exterior. El **Tipo de Gobierno**, la cual pretende clasificar en función de las opciones más plausibles, es decir Democrático – Populista, dejando de lado la remota posibilidad de una dictadura militar, ya que ya sea por el marco institucional del Mercosur o el humor social argentino, esta tercera opción es poco realista.

La **Matriz Institucional**, la cual es definida a partir de los rasgos de sus instituciones políticas. Es decir cuál es el nivel de institucionalidad del sistema político argentino. Lo que aquí se pretende es clasificar la matriz institucional en términos de consolidación de la democracia, o la consolidación del personalismo.

Por último queda analizar una variable multidimensional, a dicha variable definida como las **Preferencias de los “Policy Makers”**, la cual es difícil de categorizar y medir, ya que a menudo los discursos que dan quienes están encargados de elaborar las políticas difieren con las acciones que de hecho llevan a cabo. Aún así se debe permitir que la variable sea operacionalizada por las definiciones que los propios decisores tengan de la política externa. Es decir las posturas que sientan la/el Presidente de la Nación y principales referentes como el Canciller, respecto de la orientación de la política exterior argentina, contrastado con indicadores cualitativos.

En la **Dimensión Diplomática** se analizará en primer lugar **Las Relaciones Diplomáticas Bilaterales**, esta variable tiene 2 categorías, países Latinoamericanos (los actores más importantes son Brasil y Venezuela) y Globales (siendo los actores más importantes la UE., China y EE.UU.). Para ambas categorías se tomarán en cuenta, la calidad de las relaciones diplomáticas de cumbre y cantidad de acuerdos políticos y económicos bilaterales. Su clasificación en el caso de la primera categoría será en función de su cercanía a polo brasileño o al polo venezolano. En el caso de la segunda categoría su clasificación estará dada por una dinámica en las relaciones político diplomáticas entre los actores mencionados, entendidas como cooperativas o conflictivas.

Una segunda variable a analizar es la **Participación en Organizaciones Intergubernamentales**, divididos en dos categorías, Regionales (UNASUR, MERCOSUR, OEA) y Globales (ONU y G20). Clasificando cual es su participación en dichos foros, si esta es activa o pasiva, cooperativa o conflictiva.

De la misma manera, la tercera variable a analizar será la **Relación con Organismos Multilaterales de Crédito** como el Banco Mundial, el FMI. Clasificándola en función de una relación activa en la que propone soluciones o pasiva en la que recibe recomendaciones y directivas

La **Dimensión Internacional** debe ser analizada a través de la variable **Inserción Internacional**, medida en **El Grado de Inserción Argentina en la Economía Internacional**, como una forma de percibir cual es la importancia de la Argentina en la economía mundial. Los indicadores a observar, son el volumen de sus exportaciones e importaciones de bienes primarios, secundarios y terciarios, y la inversión extranjera directa.